

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA¹

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Alfonso Novales Cinca*

Qué oscuro el borde de la luz, donde ya nada reaparece.
J. A. Valente

1. INTRODUCCIÓN

Tras el reconocimiento de que el mundo estaba comenzando a sufrir una pandemia, las medidas de confinamiento hicieron patente que, además de las pérdidas de vidas humanas que comenzaban a acumularse, los efectos económicos podían ser muy destructivos. Tanto en Europa como en Estados Unidos, reconocidos académicos reclamaron la necesidad de poner en práctica programas públicos de ayuda a empresas y familias y, sobre todo, de impedir que el inevitable incremento del gasto público estuviera condicionado nuevamente por políticas de austeridad presupuestaria.

No sin ciertas dudas iniciales, la respuesta de las autoridades económicas y políticas, así como de los bancos centrales, a ambos lados del océano, ha ido en tal sentido. El 21 de julio de 2020 los dirigentes de la Unión Europea (UE) alcanzaron un acuerdo sobre un paquete exhaustivo de 1,82 billones de euros integrado por el marco financiero plurianual de 1,07 billones de euros, y

¹ El autor agradece los comentarios recibidos de Jaime Terceiro.

* Sesión del día 15 de febrero de 2022.

el fondo Next Generation EU². El objetivo era «mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades de las transiciones verde y digital».

Durante el verano de 2020 no se supo nada acerca del esperado Plan de Recuperación español. Sin embargo, los medios de comunicación estuvieron difundiendo aspectos del contenido de documentos de diversas instancias gubernamentales, relativos a la ejecución de los fondos europeos, o a los programas y reformas que el gobierno pudiera proponer a Bruselas, con la referencia «en un documento al que este medio ha tenido acceso...». Se trataba de documentos que nunca se difundieron, ni aparecieron en las páginas web ministeriales; lo mismo sucedió con las deliberaciones de las reuniones quincenales que el gobierno mantuvo con asociaciones patronales y sindicales. Tanto la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que España es miembro desde su creación en 2011, y el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 aprobado en octubre de 2020, como la ley de Transparencia (2013), debieran haber implicado dicha difusión. No es fácilmente comprensible cómo puede diseñarse una operación del calibre que tiene la ejecución de la parte asignada a España del fondo Next Generation a espaldas de la sociedad, que es la que ha sufrido los graves daños de la pandemia, sin ofrecerle un papel significativo en el diseño de las actuaciones ni, como comentaré más adelante, en su evaluación y seguimiento.

Finalmente, el 7 de octubre de 2020, el presidente de gobierno presentó en la Moncloa, ante 200 invitados, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a ejecutar hasta final de 2023, utilizando el 50% de la financiación, con carácter de transferencia no retornable, concedida a través del programa Next Generation (72 m.m. de euros). Acompañaba a la presentación una primera versión del documento España Puede, de 58 páginas.

En esta ponencia no entraré en una discusión detallada del Plan de Recuperación español, que expuse en un documento publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)³. Me centraré en algunas consideraciones acerca de su diseño y ejecución que pueden condicionar, positiva o negativamente, su eficacia. Muchas de ellas son reflejo de características institucionales y, en definitiva, de la estructura de nuestro funcionamiento como sociedad, que sería preciso mejorar.

² Este último, de 750 m.m. de euros, se estructura a través de siete programas en forma de préstamos (360 m.m. de euros) y subvenciones (390 m.m. de euros). El Apéndice 2 muestra la estructura del Fondo de recuperación europeo.

³ La gestión de los fondos europeos: criterios, transparencia, riesgos y reformas, Fedea Policy Papers-2021/06.

2. EL FONDO EUROPEO DE RECUPERACIÓN

Los planes nacionales de recuperación en los países miembros de la UE se enmarcan en la estrategia de recuperación económica establecida bajo el presupuesto del fondo Next Generation EU. Algunos de sus componentes tienen carácter finalista, estando concebidos para amortiguar los daños causados por la crisis económica; otros pretenden poner las bases para una recuperación robusta y sostenida hacia una Europa moderna y más sostenible, en torno a seis pilares: transformación digital, transición energética, crecimiento sostenible e inclusivo, cohesión social y territorial, salud y resiliencia, y políticas para la infancia y juventud. Son conceptos suficientemente genéricos como para acomodar una gama de actuaciones muy variadas; es comprensible que así se haya hecho, una vez abandonada la posibilidad de implementar actuaciones a nivel de toda la UE, delegando la selección y el diseño de las políticas concretas en los gobiernos nacionales (El Apéndice 1 contiene información sobre algunos de los planes nacionales).

Adicionalmente, la CE requiere para la liberación de los fondos asignados a cada país la comprobación de que se está avanzando en las reformas recomendadas en el Semestre Europeo (SE), que tienen un carácter muy específico. La exigencia de cumplir con las recomendaciones del SE suscita en ocasiones cierto rechazo social y político, haciendo alusión a la inconveniencia de que una institución supranacional imponga reformas de las que podemos discrepar, o cuya implementación se puede considerar inoportuna. No debiera ser así. Europa no es una institución ajena a nosotros; somos parte integral de Europa, lo que significa que las recomendaciones que se incluyen en el SE son recomendaciones que nos hacemos a nosotros mismos⁴. Por tanto, no tiene sentido que decidamos hacer caso omiso de ellas; sin embargo, en el SE de 2020 se nos reprocha que sobre la cuarta parte de las recomendaciones hechas el año anterior se registraron «*avances limitados*» o «*ningún avance*»⁵.

3. DOS ELEMENTOS SORPRENDENTES EN LA GÉNESIS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN ESPAÑOL

El documento España Puede, que describe el Plan de Recuperación español, es tan ambicioso como seguramente se requiere, aunque no suficien-

⁴ Es curioso que un grupo de economistas haya apelado recientemente a la condonación de la deuda nacional en manos del BCE con el argumento de que «nos lo debemos a nosotros mismos». Parecería que, para algunas cuestiones, comprendemos perfectamente que nosotros somos Europa.

⁵ Del mismo modo que tendremos que colaborar en la financiación del Fondo de Recuperación Europeo en la medida que nos corresponda, lo que significa, no sólo devolver los préstamos que podamos recibir, más intereses, sino también hacer frente a la parte proporcional del endeudamiento a nivel de la UE necesario para conseguir la financiación para el Fondo.

temente estructurado. De acuerdo con el mismo, el Plan pretende: «impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española, comparable a la que supuso la incorporación a la UE en 1986; lograr un efecto duradero en el crecimiento potencial a través de un aumento sostenido de la productividad mediante el refuerzo del tejido empresarial y del capital humano, tecnológico, científico y natural, un mejor funcionamiento del mercado laboral, la modernización de la Administración pública, una mejor vertebración social y territorial del país y la modernización del sistema fiscal» (p. 13). Teniendo tan decisivo carácter, dos aspectos del Plan de Recuperación sorprenden negativamente.

Ausencia de acuerdo parlamentario: Con unos objetivos tan ambiciosos de transformación de la economía española, no es lógico que la aplicación de los fondos europeos pueda ser un acto de gobierno, de ningún gobierno. El Parlamento es el lugar donde están representados todos los ciudadanos, y estos deben ver que sus representantes se responsabilizan de una tarea tan relevante para el futuro de España, asumiendo el compromiso de limitar el negativo impacto de la crisis, y optimizando el potencial impacto de progreso y crecimiento de los fondos europeos.

Además, está previsto que los fondos europeos se reciban durante un período de seis años, y es de esperar que el impacto de sus programas sea bastante más duradero, abarcando diferentes legislaturas y gobiernos; por tanto, los representantes políticos de los ciudadanos tienen la responsabilidad de establecer acuerdos sobre programas y políticas, dentro del marco establecido por la UE, con un compromiso de mantenimiento de estos. La eficacia del Plan de Recuperación no será independiente del modo de ejercer la representación política. Que ninguna fuerza política haya denunciado la ejecución de los fondos Next Generation como una acción de un gobierno concreto, y que el parlamento no haya solicitado la elaboración de un plan de actuación conjunto denota serias carencias en la calidad de nuestra democracia. Deja a los ciudadanos sin saber muy bien qué tipo de representación tienen en la ejecución de un plan que pretende contribuir decisivamente al progreso de todos; y deja poco margen para confiar en que otro gobierno hubiese actuado de modo muy diferente.

Este hecho es especialmente llamativo porque ignora tareas parlamentarias realizadas con anterioridad. La Comisión del Congreso de Diputados para la Reconstrucción Social y Económica mantuvo sesiones de trabajo entre mayo y julio de 2020, recibiendo a un alto número de comparecientes invitados. Muchos de ellos aportaron documentación, y se recibió una amplia lista de propuestas de ciudadanos e instituciones sociales. La Comisión se estructuró en cuatro grupos de trabajo, que elaboraron sendos dictámenes sobre: Sanidad y salud, Reactivación económica, Unión Europea y Políticas sociales y de cuidados, siendo los tres primeros aprobados por el Congreso de Diputados, aunque no el último. Fue un notable esfuerzo, con difusión en los medios de comunicación, del que la sociedad española estuvo muy pendiente. Como cabría exi-

gir, el documento España Puede afirma que «se han tenido en cuenta las conclusiones de dicha Comisión y sus recomendaciones de futuro», pero no especifica cuáles han sido incorporadas, cuáles no lo han sido, y cuáles son las razones que explican uno y otro caso.

Contar con el talento de la sociedad: El informe España Puede parece haber sido elaborado por el círculo próximo a Moncloa; no se conoce que haya intervenido ningún grupo externo, lo cual no es fácil de entender, dada la enorme relevancia que para España tiene la utilización eficiente de los recursos asignados. Hay mucho talento en universidades, centros de investigación, academias y grupos de expertos en España, a los que se debería haber recurrido para la identificación de fortalezas y debilidades, la selección de programas de actuación, y su concreción en actuaciones específicas. En una presentación pública, el responsable español de la gestión de los fondos afirmó que percibía a los grupos de trabajo de las instituciones mencionadas como posibles asesores de las empresas solicitantes de fondos, pero no como colaboradores en el diseño, seguimiento y evaluación de proyecto. La sección sobre el «Proceso de consulta» (p. 195) del documento España Puede ilustra palpablemente este descuido: se recogen las consultas celebradas con algunas organizaciones empresariales y sindicatos, CCAA y CCLL, así como determinadas consultas sectoriales, pero no se hace mención a consultas con otro tipo de instituciones. En todo caso, de modo algo similar a lo observado en el ámbito parlamentario, el desinterés es mutuo, pues el mundo académico tampoco ha reclamado tener una posición más activa en el diseño del Plan.

El recurso al sistema de ciencia e investigación debería además ser real. Nuestros gobiernos gustan de anunciar con gran bombo el encargo de informes elaborados por «comisiones de sabios», pero dichos informes terminan durmiendo el sueño de los justos en los armarios ministeriales. Así sucede con el informe de la Comisión de Expertos de Transición Energética: «Análisis y propuestas para la descarbonización», de marzo de 2018, el informe de la Comisión de Expertos para la «Revisión del Modelo de Financiación Autonómica», de febrero de 2017, o el informe de la Comisión de Expertos para la «Reforma del Sistema Tributario Español», de febrero de 2014. La existencia de este último informe no ha sido obstáculo para que la actual ministra de Hacienda haya convocado una nueva comisión de expertos para que estudie una «reforma fiscal integral», anuncio al que se hace referencia en el documento España Puede (p. 54).

En mi ponencia de noviembre de 2020 aludí al informe «Por la reconstrucción del sistema productivo», que propone 117 programas de actuación, estructurados en 8 ámbitos, indicando para cada programa si encajaría en las condiciones del Fondo Next Generation EU, si necesitaría inversión ajena al

Fondo, y si precisaba un cambio de regulación⁶. Contribuyeron al documento y lo firmaron 157 investigadores reconocidos, la mayoría de ellos economistas, incluyendo algunos miembros de esta Academia. Envié el informe mediante correos electrónicos personalizados a 42 presidentes y vicepresidentes de las comisiones de asuntos económicos; industria, comercio y turismo; educación; sanidad; ciencia, y trabajo del Congreso y Senado; cinco de ellos agradecieron el envío, el resto nunca contestó.

La evaluación de las propuestas que se van a ir recibiendo en las múltiples convocatorias, en un período de tiempo que ha de ser necesariamente reducido para poder ejecutar los fondos que van llegando en el plazo estipulado es un gran reto. A pesar de lo cual, tampoco se ha contado con el sistema de ciencia e investigación nacional, que cuenta con un notable prestigio internacional, para llevar a cabo dicha tarea de evaluación, en la que tiene una profunda experiencia, pues es una parte esencial de su funcionamiento ¿Para qué tanto esfuerzo en hablar de la irrenunciable apuesta por la ciencia cuando, en el momento de mayor necesidad, se ignora su existencia?

La ausencia de acuerdos parlamentarios transversales y de recurso a científicos, investigadores y académicos para el diseño del Plan de Recuperación hace que la sociedad se sienta ajena a una actuación que pretende modernizar nuestra economía y sociedad.

4. EL PLAN ESPAÑOL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

La aplicación de los fondos europeos generará una notable creación de puestos de trabajo, y un crecimiento importante a corto plazo. Esto está prácticamente asegurado, tanto por la magnitud de la inyección financiera, como porque el importante descenso que se produjo en la actividad y el empleo facilita generar cifras de recuperación importantes. El verdadero reto es otro: transformar con carácter permanente la sociedad y el sistema productivo, logrando una economía permanentemente más eficiente, que genere buenos empleos y un elevado bienestar para todos. Me referiré sucesivamente a cinco características de la estructura e implementación del Plan de Recuperación que pueden condicionar su eficacia: 1) su estructura y su relación con otros programas y políticas, 2) el diseño de sus actuaciones, 3) su complejidad, 4) su seguimiento y evaluación y 5) su gestión.

⁶ El documento se difundió en octubre 2020, quedando accesible en Internet (<https://www.ucm.es/icae/reconstruccion>). Existen otros documentos haciendo propuestas de actuación: «Propuestas para la recuperación y reconstrucción económica y social de España», de la Cámara de Comercio de España, «Recuperación o metamorfosis? Un plan de transformación económica para España», Instituto Elcano.

4.1 Estructura.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español está expuesto en el documento España Puede, cuya versión definitiva, se presentó el 13 de abril de 2021. El Plan adopta cuatro ejes transversales: España verde, digital, sin brechas de género, cohesionada e inclusiva, alineados a su vez con los seis pilares europeos que antes mencioné. Está estructurado en 10 «políticas palanca»⁷, que se materializan a través de 30 «componentes» cuyos retos y objetivos, concretados en 212 medidas (110 inversiones y 102 reformas), aparecen descritos en más de 3.000 páginas, lo que exige un enorme esfuerzo para su comprensión⁸.

La redacción del documento España Puede tiene un carácter generalista y hace afirmaciones discutibles, en ocasiones referidas a trabajos empíricos, no validados académicamente, para justificar el posible impacto del Plan de Recuperación⁹. El grado de elaboración de las diez «políticas palanca» es desigual. En particular, la política 1 (Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura) queda muy lejos de atacar los retos del sector rural y la despoblación; la política 4, propone una «Modernización de la Administración pública muy decepcionante»; un reciente documento de FEDEA es mucho más concreto y ambicioso¹⁰. La política 10 establece la «Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible», lo que suscita cierto cuestionamiento puesto que, como ya he mencionado, la propuesta de reforma fiscal que preparó la comisión de 2014 no se ha utilizado.

En la descripción de los 30 programas, el documento se refiere casi obsesivamente, en términos genéricos, a la «digitalización» de distintos sectores (246 referencias) y a la «modernización» (261 referencias) de la Administración,

⁷ Las diez políticas palanca son: I) Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, II) Infraestructuras y ecosistemas resilientes, III) Transición energética justa e inclusiva, IV) Una Administración para el siglo XXI, V) Modernización y digitalización de nuestras empresas, VI) Pacto por la ciencia y refuerzo del Sistema Nacional de Salud, VII) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades, VIII) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, IX) Impulso de la industria, de la cultura y el deporte, X) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

⁸ A modo de ejemplo, la primera de las «políticas palanca» es la «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» y consta de tres componentes: 1) Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos, 2) Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, y 3) Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero, cuyos objetivos, así como las inversiones previstas en cada una de ellos, se describen en documentos adicionales (354 páginas: 109, 116, 129).

⁹ Entre ellas, la confianza en un apalancamiento de 4 a 1 del sector privado en su colaboración con el sector público en la financiación de proyectos. En otro punto, hace referencia a un trabajo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para concluir que un aumento de un 1% en la intensidad de la digitalización generaría un incremento del PIB de 0,14%, así como a un informe de la consultora Deloitte para afirmar que un aumento de 10 puntos en el índice DESI (Índice de Economía y Sociedad Digital), generaría un aumento del PIB del 1%.

¹⁰ «Modernización de la Administración Pública», VVAA, (<https://fedea.net/propuestas-para-la-reforma-de-la-administracion-publica/>)

de la Justicia, de la formación profesional, del tejido industrial. No entra en explicar el significado concreto de estos conceptos, ni tampoco en el modo en que pueden contribuir a lograr determinados objetivos. Basarse en conceptos tan genéricos tiene, además, el riesgo de nutrir el Plan de Recuperación de programas de gasto que, estando en fácil sintonía con los pilares europeos, posiblemente ya estuvieran programados antes de la pandemia, sin que sea evidente la necesidad de aportar esta nueva financiación, ni tampoco el modo en que contribuyen al progreso social y económico. Para el lector interesado, FEDEA tiene disponible también un informe que presenta un breve resumen de las principales inversiones y reformas normativas que se proponen dentro de cada componente, evaluando y exponiendo dudas y observaciones sobre cada uno de ellos¹¹.

En relación con otros programas, el Plan de Recuperación incorpora muchas de las actuaciones previstas en la Agenda del Cambio, introducida en febrero de 2019. Respondiendo a algunas de las recomendaciones de la UE, la Agenda del Cambio describe un calendario para la adopción de 116 medidas y reformas, estructuradas en 17 objetivos alineados con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (2015), que ya incluían la transición ecológica, la búsqueda de un mercado laboral y de una administración pública eficientes, y la reducción de la desigualdad, aspirando a lograr una economía inclusiva y sostenible (ver Apéndice 3).

Las propuestas del Plan de Recuperación también se solapan con planes de actuación anteriores al mismo, como el Marco Estratégico en Política de PYME 2030 (abril 2019), o la fallida Comisión para la Reforma de la Administración (CORA)¹²; con programas lanzados unos pocos meses antes, como la Estrategia Española de Economía Circular (junio 2020), el plan España Digital 2025 (julio 2020, presenta 50 medidas en torno a 10 ejes estratégicos), la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (septiembre 2020), la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (noviembre 2020), la estrategia España Nación Emprendedora (febrero 2021)); así como con planes presentados los meses siguientes, como el plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 (junio 2021), o el anteproyecto de ley de Creación y crecimiento de empresas (julio 2021).

¹¹ «El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado», VVAA, (<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-22.pdf>)

¹² Dicha Comisión, creada en 2013 inició otro proceso de reforma, cuyos avances debían registrarse en los informes trimestrales y anuales de OPERA (Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración); pero el último informe data del segundo trimestre de 2016 y no sean vuelto a producir informes anuales; además, como ocurrió con el Plan de Modernización de la Administración del estado de 1992, los avances registrados en los informes emitidos recogen algunas actuaciones de escasísima relevancia, impropias de aparecer incluso en una estrategia rigurosa de reforma o de modernización [véase Sebastián (2019), Para que España Avance, Galaxia Gutenberg, cap. 4 y Apéndice].

Como se puede apreciar, ha habido una abundante actividad en el anuncio de planes y estrategias. Todo ello configura un conjunto de iniciativas gubernamentales entremezcladas, sobre las que se publican periódicamente informes de progreso, siendo difícil hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de unas y otras. Desde la perspectiva de un reto tan importante como es la ejecución de los programas europeos de ayuda financiera y en aras de la transparencia, la claridad y la eficacia, sería conveniente estructurar ordenadamente todas estas iniciativas y documentos, que aparecen dispersos en diferentes webs ministeriales.

Mención especial merece el informe Estrategia España 2050¹³, porque para su elaboración sí se recurrió a un centenar de investigadores de reconocido prestigio y diversas disciplinas académicas. Se trataba de establecer «Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», y se concretaron en 200 propuestas y 50 objetivos para 2050; se trata objetivos cuantitativos sobre indicadores específicos, y están desglosados en varios horizontes: 2030, 2040 y 2050, lo que facilitaría su seguimiento y evaluación. En su presentación en mayo de 2021, el presidente del gobierno anunció que España iniciaría en las semanas siguientes «un gran Diálogo Nacional sobre su futuro, para ampliar y reforzar las propuestas de los investigadores, abierto a todas las instituciones –públicas y privadas– y a todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país». Efectivamente, la página web de la Oficina Nacional de Prospectiva Estratégica, que está actuando también como oficina de comunicación, contiene información sobre 17 de tales diálogos, celebrados en otras tantas ciudades sobre distintas líneas del Plan de Recuperación, aludiendo a 550 ponentes en mesas redondas y unos 25.000 (!!!) asistentes de forma presencial o remota. La convocatoria de estos diálogos fue opaca; existen videos dispersos en YouTube sobre algunos de ellos, pero ninguna documentación que sintetice lo tratado o el modo en que puedan complementar o modificar la Estrategia España 2050.

Da la impresión de que organizamos mesas redondas, introducimos estrategias y planes de actuación y creamos organismos públicos únicamente para presentarlos como tarjeta de visita; el propio fondo Next Generation incentiva y permite financiar su realización. Se invita a participar a miembros de las instituciones europeas e intentamos dar la impresión de que somos los alumnos más aplicados de la clase. Vamos marcando las casillas en una lista de actuaciones que son nominalmente interesantes, pero sin preocuparnos por el resultado real. Parece una estrategia ingenua, pues la UE habría de valorar resultados tangibles, más que la promulgación de normas y la creación de organismos. Pero no es sencillo permitirse el margen de tiempo para medir resultados y,

¹³ [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

probablemente, la UE termine confiando en que hayamos hecho las cosas bien; con lo cual, será nuestra responsabilidad el haber sido eficaces.

4.2 Diseño.

Como preparación para la elaboración del plan español, algunos ministerios convocaron «expresiones de interés», recabando del sector privado propuestas compatibles con el marco de seis pilares diseñado por la Comisión Europea. Las convocatorias hacían referencia a áreas definidas de modo bastante genérico, como: la movilidad eléctrica, la provisión de energía sostenible en las islas, el impulso de comunidades energéticas locales, o la economía circular, entre otras. Esta es una estrategia de «abajo hacia arriba» (*bottom-up*), de empresas hacia gobierno, que conlleva varios riesgos:

1. facilita que, por razón de costes de información, administrativos o de asesoría, accedan a la financiación de los fondos europeos únicamente las grandes empresas,
2. el carácter genérico de los pilares establecidos por la CE y de los objetivos del Plan facilita que se acaben financiando inversiones y gastos que hubieran sido realizadas, en cualquier caso, sin ocurrencia de la pandemia,
3. puede producirse una captura del regulador, al resultar convencido del interés de los proyectos que presenta alguna gran empresa; como es bien sabido, el catálogo de experiencias que tenemos en esta materia es muy abundante,
4. los proyectos propuestos de manera independiente por diferentes empresas e instituciones difícilmente van a tener entre ellos la coordinación y coherencia que sería deseable, pudiendo dar lugar a solapamientos y omisiones,
5. la iniciativa privada puede proponer el desarrollo de una infraestructura, cuya construcción tendrá un impacto transitorio positivo, pero un efecto probablemente mucho menor una vez que esté en funcionamiento¹⁴.

Una estrategia «de arriba hacia abajo» (*top-down*), de gobierno hacia empresas, tendría una mayor probabilidad de conducir a una selección de programas y políticas más eficiente. En este sentido, la definición de «misiones»,

¹⁴ Una distribuidora de agua o energía puede solicitar, en aras a mejorar el medio ambiente, la revisión de su red de distribución con objeto de eliminar fugas. Sería una actuación interesante, pero no nos haría líderes mundiales en la construcción e implantación de dichas redes o en la fabricación de sensores de detección de fuga en redes de distribución, lo cual podría ser objetivo de una «misión». La mejora de la red de distribución de una empresa mencionada tendría un efecto positivo en términos de empleo y crecimiento, pero solo mientras tuviese lugar, poco más en contextos temporales más amplios.

que se ha hecho popular en la UE, especialmente en el ámbito de la innovación, sería de la mayor utilidad¹⁵.

Posibles misiones podrían surgir de los muchos «Planes» y «Estrategias» anunciados estos últimos años. A modo de ejemplo, en la cumbre de Oporto en mayo del pasado año se aprobó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que establece tres ambiciosos objetivos para 2030¹⁶: el 78% de los europeos entre 18 y 65 años debe tener un empleo de calidad, frente al 72,4% (20-64 años) de 2020. III, y el 65,6% de España; el 60% de los adultos debería participar en actividades de formación cada año de aquí a 2030, frente al 37% de 2016¹⁷; una reducción de al menos 15 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social respecto de los 91 millones de 2019, 18 millones de los cuales tiene menos de 17 años¹⁸.

Misiones de este tipo serían exigentes, mejorarían la vida de los ciudadanos, y requieren una actuación transversal, involucrando a muchos agentes. A modo de ejemplo, conseguir un empleo de calidad para el 78% de personas entre 18-65 años requeriría actuar sobre los determinantes de la población activa, que son demográficos, económicos y sociológicos, así como sobre los determinantes de la generación de empleo. Habría que considerar políticas que favoreciesen la creación de guarderías y facilitar su uso, reconsiderar los tipos de contratación, quizá alguna reformulación del curriculum educativo de primaria y secundaria, la inserción definitiva de la Formación Profesional en la actividad productiva (posiblemente desarrollando el modelo de FP dual), eliminar cualquier elemento susceptible de generar diferencias de género, favorecer la conciliación, etc. Estarían involucrados educadores, sociólogos, economistas, demógrafos, juristas y laboristas, en colaboración con representantes de los distintos ministerios e instituciones públicas con responsabilidades en estas áreas, lo que facilitaría que toda la sociedad se sintiera implicada en el logro del objetivo mencionado.

¹⁵ «Governing Missions in the European Union», M. MAZZUCATO (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/contact/documents/ec_rtd_mazzucato-report-issue2_072019.pdf)

¹⁶ El Pilar Europeo de Derechos Sociales, basado en 20 principios, fue aprobado en marzo de 2021, concretando una iniciativa anterior.

¹⁷ El epígrafe «Participation rate in education and training by age» daba 43,7% para EU-27 y 43,4% para España.

¹⁸ Otras posibilidades pudieran ser: *a)* alcanzar, en determinado momento, un nivel de productividad (de acuerdo con alguna medida específica) superior al actual en un porcentaje a especificar; *b)* que, en un determinado plazo, todas las ciudades españolas de cierto tamaño sean neutrales en emisiones de carbono, *c)* reducir nuestra dependencia energética externa hasta el 20% en 2050, *d)* reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050 un 60% respecto de 1990, *f)* convertirnos, en determinado horizonte, en líder mundial en el diseño y fabricación de determinado componente electrónico; *g)* alcanzar un nivel reducido de desigualdad o de población en riesgo de pobreza, a especificar según un determinado indicador, y en un plazo fijado.

En este diseño, «desde arriba» se deciden las misiones, pero no las actuaciones que permitirían alcanzar el objetivo definido en cada misión; entre otras cosas, porque quienes deciden pueden no tener toda la información que precisarían para ello. Es crucial recurrir a los expertos en los sectores implicados para definir un conjunto de programas que conduzcan al éxito de la misión. La misión tiene una naturaleza de largo plazo, mientras que los proyectos y programas pertinentes se diseñan en una secuencia que permita ir alcanzando logros graduales que conduzcan al objetivo final: la satisfactoria realización de programas es tan importante como alcanzar con éxito el objetivo de la propia misión.

Este enfoque presenta tres ventajas fundamentales:

1. la elaboración de una estrategia global compartida por toda la sociedad, basada en una visión acerca del país que queremos ser en las próximas décadas. Una tarea en la que pueden colaborar, y de la que se pueden hacer partícipes, muchos colectivos de la sociedad civil.
2. la coordinación y coherencia que surge de manera natural entre el grupo de programas y políticas, puesto que se definen pensando en el logro de una determinada misión de largo plazo.
3. la naturaleza de largo plazo de la misión, que posibilita que las actuaciones dentro del marco de los fondos europeos tengan un efecto positivo duradero sobre el crecimiento y el progreso.

4.3 Complejidad.

La implementación práctica del Plan de Recuperación se está llevando a cabo mediante convocatorias públicas difundidas a través de una página web creada a tal efecto. El número de convocatorias experimentó un fuerte aumento en las últimas semanas de 2021, y continúa haciéndolo, con 667 convocatorias (10/2/2022); se presentan en la forma de un largo listado continuo que incluye tanto las convocatorias ya cerradas, como las abiertas, y algunas de próxima apertura, y carece de toda estructura, lo que dificulta cualquier búsqueda¹⁹.

Las convocatorias suelen salir con un mes de plazo, lo cual ha motivado las quejas de muchas empresas, pues es difícil, especialmente para pymes, preparar una propuesta en tan corto espacio de tiempo. Además, el procedimiento administrativo de solicitud resulta complejo, e instituciones, como la

¹⁹ La página web está dotada de un buscador, pero solo es útil si se buscan convocatorias bastante específicas; no permite hacer una selección de convocatorias de acuerdo con diferentes criterios.

Fundación Alternativas, han impartido cursos, en colaboración con universidades, sobre la preparación de solicitudes con cargo a los fondos europeos²⁰. La CEOE creó con la consultora PwC una Oficina Técnica de Apoyo para Proyectos Europeos, «para el asesoramiento de los miembros de CEOE en la preparación de propuestas». Esto es preocupante, porque todo el tejido productivo español ha sufrido mucho, y hay un reconocimiento generalizado acerca de la necesidad de que los fondos lleguen a las empresas pequeñas y medianas, que representan el 62 % del Valor Añadido Bruto y dos tercios del empleo empresarial total, aunque solamente el 46 % tienen asalariados, así como a autónomos. Pero el diseño del Plan de Recuperación no lo pone sencillo, a pesar de que algunas pymes estarían en condiciones de dar un salto hacia adelante, desarrollando o incorporando innovaciones que mejore su competitividad en el mercado interior y exterior. Muchas iniciativas prometedoras en innovación se llevan a cabo en empresas jóvenes, con un tamaño reducido, pero el Plan no incluye ningún esquema que facilite la formación de *clústers* de empresas pequeñas que, al realizar un determinado proyecto, pudieran converger hacia la constitución de una gran empresa; tampoco incorpora esquemas de colaboración permanente entre empresas pequeñas y grandes.

4.4 Seguimiento, Evaluación, y Rendición de cuentas.

Utilizar eficazmente una cuantía de fondos tan importante con el fin de recuperar una economía muy dañada en su sistema productivo requiere dos cosas: delimitar cuidadosamente los objetivos que se pretenden lograr en un período temporal especificado, e identificar los instrumentos disponibles y el modo en que estos influyen sobre los objetivos deseados. Con tal información se pueden caracterizar las actuaciones óptimas, teniendo en cuenta su coste y el presupuesto disponible. Su eficacia dependerá también en la capacidad de corregir el rumbo cuando, a lo largo del periodo para el que se planifica, se detectan desviaciones respecto de la trayectoria inicialmente trazada como óptima, para lo cual es preciso que los objetivos que se hayan escogido sean observables y medible en horizontes especificados concretamente.

La estrategia escogida para el Plan de Reconstrucción español no sigue estas pautas, y esto es quizá lo que resulta más criticable del mismo: el Plan es muy detallado en términos de la cuantía de las inversiones a realizar en cada componente, pero no establece objetivos cuantificables, pues se han mantenido en términos cualitativos: transición ecológica, cohesión social, modernización, etcétera, lo cual impide valorar si los distintos componentes del Plan persiguen

²⁰ Curso superior sobre los fondos europeos para la recuperación de la economía española. Fundamentos y guía para su solicitud (Primer curso: 10 a 28 de mayo de 2021. Segundo curso (online): 11 a 25 de noviembre de 2021).

un propósito acorde a la inversión programada. Impide también hacer un seguimiento de las actuaciones durante su desarrollo, o llevar a cabo una evaluación rigurosa de las mismas una vez finalizadas.

En definitiva, no hay previsto ningún mecanismo de evaluación de políticas ni de rendición de cuentas, lo cual es una carencia fundamental del Plan de Recuperación español. Tan sólo se considera una evaluación contable a posteriori, una vez finalizado el proyecto, por parte del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado.

4.5 Aparato de gestión.

La eficacia en la ejecución de los fondos europeos va a depender en gran medida de la selección, seguimiento y gestión de los proyectos. De la gestión se encarga una comisión interministerial, con una Comisión Técnica de apoyo, y otorgando un papel importante a la comisión sectorial de las CCAA. Este diseño es insuficiente, dada la magnitud de los fondos y la dimensión de las tareas de reconstrucción social y económica. La cuantía asignada a España en el fondo Next Generation triplica el volumen total ejecutado con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en los anteriores Marcos Financieros Plurianuales ya completados (septenios 2000-2006 y 2007-2013)²¹. Ya he dado la cifra de 667 convocatorias; la página web del Plan incluye también un listado de 266 convocatorias que serán abiertas en el primer semestre de este año, que habrá que evaluar, resolver y supervisar²².

Es éste un ejemplo paradigmático de la conveniencia de crear una agencia pública autónoma, integrada por personal, funcionario o no funcionario, con experiencia y capacidad en la gestión y el seguimiento de unos proyectos que deben perseguir objetivos ambiciosos que permitan un futuro de progreso²³. Esto permitiría desvincular determinado tipo de decisiones económicas de los ciclos políticos, estando la agencia obligada a dar cuenta del cumplimiento de los objetivos para los que fue creada, mediante una periódica rendición de cuentas y la transparencia pública de sus actuaciones.

²¹ Los FEIE son: el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y el Fondo europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Las tasas de absorción de estos fondos por parte de España son similares a los de Alemania y Francia («Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos», V. Fortes-Campos y J. Rojas, Artículos Analíticos 3/3021, Banco de España).

²² Que pueden ser tan específicas como «Convocatoria de ayudas a la creación artística del Valle de Egüés 2022 (código BDNS 607242)».

²³ Puede argumentarse la premura de tiempo, pero hubo oportunidad de organizar tal sistema desde julio de 2020. La ley de Presupuestos Generales para 2021 incorpora las «Agencias estatales», a las que permite la contratación de personal directivo externo a la administración. Esta figura, que no aparece en ninguna de las referencias (transmitidas por la prensa) acerca de la gobernanza de los Fondos Europeos, debería ser relevante, avanzando en la separación de la administración pública respecto del poder político.

Quizá sea la elección de un sistema de gestión demasiado exiguo lo que subyace a algunas de los desaciertos que parece estar teniendo la ejecución del Plan:

- o La elevada cuantía y el breve plazo de ejecución pueden empujar a los gestores a conceder cantidades importantes a unas pocas empresas grandes, que son más sencillas de gestionar que cantidades modestas a un número mayor de empresas de menor tamaño²⁴.
- o El Fondo Europeo de Recuperación establece que las políticas y programas de gasto se establezcan a nivel nacional. Pero haber mantenido unos objetivos genéricos permite justificar una cesión presupuestaria a las CCAA y CCLL para la apertura de convocatorias diversas enmarcadas en dichos objetivos. Esto favorece un debate artificial y estéril sobre favoritismos. Debería haberse utilizado un objetivo medible, determinado a nivel nacional, igual para todos, para transferir fondos en función de las necesidades de cada CCAA para el logro de dicho objetivo, no en función de la población o de otro criterio no dependiente de un objetivo específico. Ello recogería además una preocupación no solo por la inclusión, de la que tanto se habla, sino también por la igualdad²⁵.
- o Un limitado aparato de gestión, junto con una escasa tradición de transparencia, pueden estar detrás de la precipitación que subyace a que algún PERTE (Proyecto Estratégico para la Reconstrucción y Transformación Económica) se haya publicitado ya cerrado, con participantes seleccionados sin convocatoria pública y sin la aprobación previa del Consejo de Ministros, en contra del decreto-ley 36/2020 que regulaba los mismos²⁶.
- o La información acerca de la evolución del Plan (estructura de convocatorias por áreas y objetivos, criterios selección de proyectos, ejecución presupuestaria, etc.) es deficiente. Resulta prácticamente imposible hacer un seguimiento detallado de los compromisos presupuestarios; existe información sobre la cuantía de algunas inversiones agregadas por áreas o por determinadas líneas de actua-

²⁴ En el DL 36/2020, de 30/12/2020 se aboga por las sociedades de economía mixta, en las que el gobierno tendría una participación no inferior al 51%, para el desarrollo de los PERTE (proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica).

²⁵ Además, las posibles deficiencias en la coordinación de la ejecución de los fondos en las diferentes CCAA podría dificultar la transferencia de fondos europeos.

²⁶ El 6 de abril de 2021 el presidente de gobierno anunció el primer PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado, a través de la creación de un gran consorcio público-privado del Gobierno con el Grupo Volkswagen e Iberdrola para la fabricación de baterías y la creación de un plan integral para el desarrollo y liderazgo en la fabricación de vehículos eléctricos. No fue aprobado en Consejo de ministros hasta el 13 de julio de ese año. «La creación de empleo generada por el PERTE podría alcanzar los 140.000 puestos de trabajo y la contribución al PIB se situaría entre el 1% y el 1,7%. Otros impactos esperados serían alcanzar en 2023 los 250.000 vehículos eléctricos matriculados y entre 80.000 y 110.000 puntos de recarga desplegados».

ción, pero no hay una relación detallada de actuaciones y partidas presupuestarias; además, los términos utilizados, como «movilización» o «ejecución», son ambiguos y no siempre se utilizan de igual modo.

5. REFORMAS

Consideremos, por último, el afán reformista incorporado en el Plan de Recuperación, que puede responder a dos buenas razones: Una de ellas es que alcanzar resultados económicos positivos y duraderos dependerá básicamente de que se consiga alterar drásticamente la evolución que ha seguido la productividad en España durante décadas. Lo cual requiere, a su vez, un cambio radical en la concepción y tratamiento institucional de la innovación, siendo muy relevante el modo en que se defina la participación del sector público en dicho proceso. Depende también de mejorar significativamente la calidad de los activos empresariales tangibles e intangibles, incluyendo la del capital humano y de la gestión empresarial. Y, no menos importante, precisa una clara y definitiva mejoría en nuestra calidad institucional, en cuanto a la calidad y cumplimiento de las normas, la seguridad jurídica, la transparencia, la evaluación de políticas, y el disponer de una Administración al servicio de los ciudadanos y las empresas.

La segunda razón para llevar a cabo reformas es que hemos sido especialmente perezosos en España en su realización, a pesar de ser apremiados repetidamente por parte de las instancias europeas de las que formamos parte. Ya he comentado que el Semestre Europeo recrimina sistemáticamente nuestro incumplimiento de las recomendaciones que recibimos. La reducción drástica de la temporalidad laboral y del abandono escolar, la reforma del sistema público de pensiones para hacerlo sostenible a largo plazo, y la implantación del mercado único son algunas de ellas.

El Plan de Recuperación recoge éstas y otras muchas reformas que han sido propuestas desde hace tiempo, pero que no han sido acometidas. Sería útil disponer de un análisis acerca de qué es lo que hemos hecho mal en el pasado; o qué dejamos de hacer, y cuáles han sido las razones de tal inacción. Quizá así entenderíamos, por ejemplo, por qué es ahora más creíble que en los sucesivos planes de Ciencia previos, y en la ley de Presupuestos de años atrás, alcanzar una inversión en I+D+I del 2% del PIB.

De hecho, uno de los mayores riesgos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia estriba en no acometer las reformas necesarias para que las políticas que se pongan en marcha con financiación del programa Next Generation EU alcancen los objetivos deseados. Quizá porque se piense que la

importante inversión que se va a llevar a cabo será, por sí sola, suficiente para generar el impulso innovador, la transformación digital y la transición ecológica que España necesita para un futuro de crecimiento y progreso sostenido e inclusivo. O porque, como ha sido habitual en el pasado, se crea que la promulgación de nuevas normas, por sí solas, solucionen nuestras carencias.

Cada persona tiene en mente su lista de reformas imprescindibles; mi propia lista incluiría: a) aplicar la recomendación del Consejo Europeo de septiembre de 2016 de crear un Comité Nacional de Productividad, con el objetivo de facilitar la identificación e implementación de reformas; b) establecer sistemas de información compartida entre todos los niveles de la Administración pública y en todos los sectores; c) restablecer el mercado único; d) acceso sencillo a asistencia sanitaria y farmacológica en cualquier punto del territorio nacional; e) plataformas con información online de vacantes de empleo en todo el territorio nacional, de fácil acceso para cualquier trabajador; f) sistemas de formación a lo largo de la vida, asesoradas por un cuerpo de personal experto en base al seguimiento de la trayectoria educativa y laboral de cada persona; g) reforma real de la Administración pública, posiblemente, el eje central del que depende la modernización definitiva de nuestra sociedad y nuestra economía; aliviando la excesiva y compleja burocracia, y asumiendo que el trinomio formado por la transparencia en la toma de decisiones, la evaluación de políticas, y la rendición de cuentas de los directivos públicos es esencial para la calidad de la democracia y el progreso de un país.

Pero es crucial que las reformas no se hagan simplemente por la condicionalidad que las recomendaciones del Semestre europeo puedan imponer sobre la llegada de los fondos; cuando las reformas se hacen por imposición, sin ser asumidas por el gobierno, que ha de implementarlas, y por una mayoría de la oposición, suelen fracasar.

6. FINAL

Para ser tan decisivo, el Plan de Recuperación español no es muy conocido; pocos ciudadanos pueden mencionar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo o qué resultados se esperan obtener, más allá de hacer referencia a los conceptos genéricos: transición ecológica, digitalización, modernización, etc. Los ciudadanos deben estar al corriente de los planes de actuación que se decidan y sus motivaciones, deben comprender por qué se acometen unas actuaciones y no otras, y deben sentirse representados en la toma de decisiones. También deben percibir que el impulso renovador llega a todos, que se abandona la práctica del capitalismo clientelar como un residuo del pasado, y que se procura una definitiva igualdad de oportunidades, basada en una visión de largo plazo del país que queremos llegar a ser. Que se apuesta por

proyectos innovadores, y no por proyectos que se hubiesen realizado incluso sin la circunstancia de la pandemia.

Sería terrible que los ciudadanos pensarán que los representantes políticos a quienes han elegido actúan, en una coyuntura tan decisiva, de espaldas a la sociedad, en vez de estar a su servicio. No debe minusvalorarse la importancia que tiene el que la sociedad se sienta parte integral del proceso, que se realiza en su beneficio y en el de las futuras generaciones; para el éxito del Plan sería esencial animar e implicar a la sociedad, haciéndola partícipe del proceso de reconstrucción y modernización. En los difíciles tiempos que vivimos, restaurar la ilusión y la esperanza en el futuro, especialmente de los jóvenes, puede ser esencial para la recuperación social y económica.

APÉNDICE 1. UNA COMPARATIVA INTERNACIONAL

No existe en la UE un registro centralizado que presente información sobre los planes de recuperación nacionales, su diseño, la evaluación que han recibido por la Comisión Europea, y su ejecución; para conocerlos hay que hacer una búsqueda en Internet, con las omisiones que ello pueda traer. Tampoco existen muchos informes que analicen colectivamente los planes de los países miembros de la UE. Estudios interesantes son: «European Union countries' recovery and resilience plans», del think-tank Bruegel, basado en Bruselas, así como los proporcionados por el Gren recovery Tracker, para los aspectos medioambientales (<https://www.greenrecoverytracker.org/>). Lo que se menciona en este Apéndice tiene, inevitablemente, un carácter incompleto.

Analizando los informes disponibles de algunos países, se observa que, al igual que España, los potenciales objetivos de los planes de recuperación se dejan en términos genéricos; también al igual que España, también Italia, República Checa y Polonia dejan la gestión de sus planes a comisiones interministeriales; esto parece ser asimismo el caso habitual.

En otros casos, sin embargo, se observan aspectos que difieren de la estrategia española. Algunos, como Croacia e Italia, han sometido el contenido del plan a debate parlamentario; otros, como Irlanda, Polonia, Portugal, República Checa y Francia han sometido a consulta pública el Plan, en su fase de elaboración, entendiéndose por esto la existencia de un sistema de recepción de sugerencias y su análisis y posible incorporación al borrador del documento. Francia y Portugal establecen en sus planes de recuperación objetivos cuantificables, medibles. Francia propone además una trayectoria temporal para los mismos, de modo que podrá hacerse un seguimiento en el futuro del grado de cumplimiento que están alcanzando de los distintos objetivos incluso cuando todavía se está actuando sobre los mismos. Francia ha diseñado un comité de

seguimiento de su Plan de Recuperación que, junto a responsables ministeriales, incorpora un amplio número de agentes de la sociedad civil.

Portugal estableció, con España, la posibilidad de colaborar en proyectos transfronterizos («Iberian projects») dentro de una «Cross-border development strategy», pero tal idea está aún por desarrollar.

Referencias

<https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>

<https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN.pdf>

<https://www.google.com/search?q=german+recovery+and+resilience+plan&oq=german+recovery+and+resilien&aqs=chrome.69i59j69i57j0i22i30l3j69i60l3.4768j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<https://www.bbva.pt/en/incentivos-e-apoios-publicos/plano-de-recuperacao-e-resiliencia-prr.html>

<https://mpu.gov.hr/national-recovery-and-resilience-plan-2021-2026/25470>

<https://www.governo.it/it/node/17027>

<https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/>

APÉNDICE 2. ESTRUCTURA DEL FONDO DE RECUPERACIÓN EUROPEO

El 27 de mayo de 2020, la CE presentó la propuesta de un plan de recuperación para Europa. El 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE alcanzaron un acuerdo sobre un paquete exhaustivo de 1,82 billones de euros que reúne el marco financiero plurianual (MFP) de 1,07 billones de euros, y medidas extraordinarias de recuperación por importe de 750 m.m. de euros en un instrumento, el Next Generation EU, que se canaliza a través de siete programas en forma de préstamos (360 m.m. de euros) y de subvenciones (390 m.m. de euros):

1. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: 672 500 millones de euros (unido al REACT-EU es también conocido como la Recovery and Resilience Facility, y representa el 90% del Next Generation),

2. REACT-UE: 47 500 millones de euros,
3. Horizonte Europa: 5 000 millones de euros,
4. InvestEU: 5 600 millones de euros,
5. Desarrollo rural: 7 500 millones de euros,
6. Fondo de Transición Justa: 10 000 millones de euros,
7. RescEU: 1 900 millones de euros.

Los compromisos jurídicos se contraerán a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Los pagos correspondientes se harán a más tardar el 31 de diciembre de 2026. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y REACT-UE serán financiados en su totalidad por Next Generation EU. Los demás importes son complementos a los programas financiados con arreglo al MFP.

Junto con los 540 m.m. de euros de fondos que ya habían sido aprobados siguiendo una propuesta del Eurogrupo hecha en abril 2020, para cubrir las redes de seguridad de emergencia (para los trabajadores, para las empresas y para los Estados miembros), la capacidad global de la UE para apoyar la recuperación asciende a 2,36 billones de euros. Los fondos del programa NGEU, el más importante, contará con los ingresos procedentes de la colocación en los mercados financieros internacionales de una importante emisión mutualizada de deuda de la UE. Se harán llegar a los países miembros de la UE durante los próximos tres años, de acuerdo con el daño sufrido en la crisis²⁷, parte con carácter de subvención y parte con carácter de préstamo, en cuya devolución tendremos que colaborar, como países miembros de la UE.

Se conoce como *Fondo de Recuperación Europeo* el conjunto de dos de estos instrumentos: la *Facilidad (o Mecanismo) para la Recuperación y la Resiliencia* y el *REACT-EU*, que asignan a España 59 m.m. y 12,4 m.m. en transferencias, respectivamente. Aunque la Recovery and Resilience Facility aprobada en julio de 2020 por la UE, y el acuerdo fue tomado en diciembre de 2020 fue aprobada por el Parlamento europeo en febrero 2021, como un instrumento temporal para recabar fondos para ayudar a los países miembros a implementar reformas e inversiones en línea con las prioridades de la UE y tendentes a afrontar las recomendaciones incluidas en los Semestres Europeos. El objetivo era mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades de las transiciones verde y digital.

²⁷ Se ha fijado la cantidad máxima que puede llegar a cada país, asignando a España 172 m.m. de euros.

APÉNDICE 3. OBJETIVOS Y MEDIDAS DE LA AGENDA DEL CAMBIO

ANEXO 1: CALENDARIO DE MEDIDAS DE LA AGENDA DEL CAMBIO Fiscalidad:

Medidas	Estado
Ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal	En tramitación
Impuesto sobre determinados servicios digitales	En tramitación
Impuesto sobre las transacciones financieras	En tramitación
Aumento de la progresividad y eficacia de los impuestos directos (impuesto de sociedades, IRPF y tributación de la riqueza)	PGE 2019
Nueva fiscalidad verde	PGE 2019
Lucha contra la evasión y elusión fiscal internacional	PGE 2019
Mecanismos de disciplina fiscal	2019-2020

Ámbito 1: Formación y capital humano

Medidas	Estado
Ley de Reforma Educativa	En tramitación
Impulso de la universalización acceso educación infantil de 0 a 3 años	PGE 2019
Nueva política de becas y becas universitarias	PGE 2019
Plan Estratégico de Formación Profesional Dual	2019
Reforma del catálogo de cualificaciones profesionales	2019
Ley de Universidades	2020

Ámbito 2: Transición ecológica

Medidas	Estado
Regulación del autoconsumo	Aprobado
Fondo de Compensación de Daños Medioambientales	Aprobado
Plan Nacional de Energía y Clima	2019
Estrategia de Economía Circular	2019
Plan Nacional de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización agua	2019
Estrategia de crecimiento azul para la sostenibilidad del sector pesquero y las zonas costeras	2019
Ley de Cambio Climático y Transición Energética	2019-2020
Plan de movilidad sostenible	2019-2020
Medidas para la sostenibilidad del sector agroalimentario, forestal y del medio rural	2019-2020

Ámbito 3: Avance científico y tecnológico

Medidas	Estado
Agenda para la España industrial 2030	2019
Estrategia España Nación Emprendedora	2019
Ley de startups	2019
Estrategia de Inteligencia Artificial	2019
Inversión en tecnologías prioritarias	2019-2023
Plan de modernización del comercio minorista 2019-2020	2019
Ley de transformación digital en el ámbito del sector financiero (<i>sanitbox</i>)	2019
Desarrollo de la Ley de Ciencia 14/2011	2019
Plan de Acción para la Internacionalización	2019
Estrategia de Turismo Sostenible 2030	2019
Establecimiento y fortalecimiento personal investigador OPK y universidades	PGE 2019-2020
Plan para el despliegue de infraestructuras digitales	2019-2020
Compromiso de Estado con la ciencia y la inversión en I+D+i. Objetivo 2,5% de los PGE	2019-2022

Ámbito 4: Mercado laboral eficiente y justo

Medidas	Estado
Plan de choque por el empleo joven 2018-2021	Aprobado
Subida del salario mínimo interprofesional	Aprobado
Derogar aspectos más lesivos reforma laboral de 2012	2019-2020
Simplificar y reordenar el menú de contratos de trabajo	2019-2020
Impulso contrato lijo discontinuo	2019-2020
Impulsar la lucha contra el fraude laboral	2019-2020
Ley de igualdad de género en el mercado laboral	2019-2020
Mejorar la eficiencia y coordinación de las políticas activas de empleo	2019-2020
Mejorar la formación por centros formativos y empresas	2019-2020
Incentivos a la bisqueque activa de empleo y simplificación de ayudas asistenciales	2019-2020
Nuevo Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI	2019-2020
Reformas para garantizar la migración ordenada y segura	2019-2020
Plan de retorno a España	2019-2020
Implementación gradual sistema de cuentas individuales de capitalización para la movilidad	2020
Reforma del sistema de Seguridad Social	2019-2024

Ámbito 5: Desigualdad y Estado del Bienestar

Medidas	Estado
Creación oficinas de despoblación en al menos 20 comarcas rurales	PGE 2019
Políticas apoyo familias	2019-2020
Políticas sobre igualdad de género	2019-2020
Equiparación del permiso de paternidad al de maternidad	2019-2020
Cierre brecha género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas	2019-2020
Estrategia Nacional frente al reto demográfico	2019-2020
Medidas para la sostenibilidad del medio rural	2019-2020
Plan de vivienda	2019-2020
Estrategia de transición justa al nuevo modelo energético	2019-2020

Ámbito 6: Eficiencia de la Administración

Medidas	Estado
Mejora de la eficiencia del gasto público.	Anual
Refuerzo competencias CNMC en electricidad y gas	Aprobado
Livro Blanco de reforma Organismos de Regulación y Supervisión	2019
Medidas de lucha contra cárteles en las licitaciones públicas	2019-2020
Plan de Digitalización de la Administración	2019-2020
Hacia una Administración abierta	2019-2020
Refuerzo de la arquitectura financiera del Estado	2019-2020
Carta pública	2019-2020
Integración principios buen gobierno y responsabilidad social corporativa en sector público	2019-2020
Fundación y amprosear	2019-2020
Integración en licitaciones: brecha género, reto demográfico, PYMES, compra pública innovadora	2019-2020
Impulso de la transparencia	2019-2020

ANEXO 2: OBJETIVOS DE LA AGENDA 2030 Y LAS MEDIDAS DE LA AGENDA DEL CAMBIO

Objetivo 1: Fin de la pobreza Desarrollar Ingreso Mínimo Vital-prestación por hijo a cargo familias en situación pobreza severa Ayudas para comer Ayudas para material escolar Ocio inclusivo en períodos vacacionales Actividades sociales, culturales, deportivas para menores en situación vulnerabilidad Proteger 100% familias vulnerables de pobreza energética Recuperación subsidio desempleo mayores 52 Medidas de apoyo a personas vulnerables en procedimientos de desahucio Movilización suelo público para vivienda en alquiler social o asequible Instrumentos ICO-BEI para promoción viviendas en alquiler Reorientación Plan Estatal de Vivienda 2018-21 para impulsar alquiler asequible Agilización trámites licencias de obras para impulsar construcción vivienda Medidas para aumentar transparencia información sobre viviendas en alquiler Plan de refuerzo de convenios SAREB - CCAA y ayuntamientos para vivienda social Medidas para la sostenibilidad del medio rural	Fomento de las vocaciones científicas Acuerdo entre la Fundación para la Ciencia y Tecnología y el Instituto de la Mujer Medidas para evitar la discriminación de investigadoras por períodos de maternidad Programa de atracción del talento de las mujeres hacia el emprendimiento Nueva línea de apoyo a mujeres emprendedoras en el medio rural Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento Plan Nacional de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización de agua Objetivo 7: Energía limpia y no contaminante Nueva fiscalidad verde Ley Cambio Climático y Transición Energética Plan Nacional de Energía y Clima Regulación del autoconsumo Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico Plan de modernización del comercio minorista Estrategia España Nación Emprendedora Ley de startups Ley de transformación digital en el ámbito del sector financiero (Sandbox) Derogar los aspectos más lesivos de la reforma laboral de 2012 Plan de choque por el empleo joven Mejorar eficiencia y coordinación de políticas activas de empleo Mejorar la formación por centros formativos y empresas Subida del salario mínimo interprofesional Simplificar y reordenar menús contratos trabajo Impulso contrato fijo discontinuo Impulsar la lucha contra el fraude laboral Implantación gradual de un sistema de cuentas individuales de capitalización para la movilidad. Incentivos a la búsqueda activa de empleo y simplificación ayudas asistenciales Nuevo Estatuto de los Trabajadores Siglo XXI Plan de retorno a España Estrategia de turismo sostenible 2030 Plan internacionalización economía española Estrategia Nacional frente al reto demográfico Creación de oficinas de despoblación Reforma del sistema de Seguridad Social Objetivo 9: Industria, innovación, infraestructuras Compromiso de Estado con la inversión I+D+i; hasta un 2,5% en PGE	Desarrollo Ley de Ciencia 14/2011 Estabilización y rejuvenecimiento personal investigador Programa Acción 2019-2022 cadena logística Revisión modelo peajes red vial alta capacidad Medidas para promover inversiones productivas y sostenibles en los puertos Plan de Cercanías 2019-2025 Liberalización transporte ferroviario de viajeros Plan despliegue de infraestructuras digitales Inversión en tecnologías prioritarias: economía azul, medicina personalizada y tecnologías disruptivas Estrategia de Inteligencia Artificial Agenda España Industrial 2030 TIC e IoT para interconectividad e intermodalidad Plan director regadíos Objetivo 10: Reducir la desigualdad Ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal Reforma del impuesto de sociedades Reforma del IRPF Reforma tributación sobre riqueza Impuesto sobre determinados servicios digitales Impuesto sobre las transacciones financieras Reformas para garantizar migración ordenada y segura Consolidación foro nacional frente a la despoblación rural Medidas de fomento de incorporación de jóvenes y mujeres (medio rural) Estrategia transición justa modelo energético Medidas para la sostenibilidad del medio rural Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles Iniciativas municipios en movilidad urbana Objetivo 12: Producción y consumo responsables Estrategia de Economía Circular Objetivo 13: Acción por el clima Nueva fiscalidad verde Ley Cambio Climático y Transición Energética Plan Nacional de Energía y Clima Plan movilidad sostenible Impulso vehículo energías alternativas Medidas para promover la instalación de puntos de recarga en zonas urbanas Programas piloto de coche autónomo Fondo de Compensación de Daños Medioambientales Objetivo 14: Vida submarina Estrategia crecimiento azul para sostenibilidad sector pesquero y zonas costeras Objetivo 15: Ecosistemas terrestres	Fondo Compensación Daños Medioambientales Nuevas sostenibilidad del sector agroalimentario, forestal y del medio rural Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas Mejora de la eficiencia del gasto público. Medidas de lucha contra cárteles en las licitaciones públicas Plan de Digitalización de la Administración Hacia una Administración abierta Reorientación actividad del ICO Central Única de Riesgos Aumento eficiencia e impacto instrumentos financieros de internacionalización y ayuda al desarrollo Carpetas ciudadana Integración principios de buen gobierno y RSC en el sector público Integración en contratación pública de brecha de género, reto demográfico, promotoras PYMES o startups, compra pública innovadora Publicidad de las agencias institucionales Desarrollo de la Ley de Transparencia IV Plan de Gobierno Abierto Libro Blanco reforma Organismos Regulación y Supervisión económica Refuerzo competencias CNMC electricidad, gas Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos Liderazgo en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------